

# NARKOTIKAPOLITIK – KONTROL, FOREBYGGELSE, BEHANDLING OG SKADESREDUKTION

Grundlaget for dansk narkotikapolitik er 'Lov om euforiserende stoffer' fra 1955, der gjorde stoffer som heroin, kokain og cannabis ulovlige at bruge og sælge.

Siden da er der sket mange forandringer i den danske narkotikapolitik.

Fra Center for Rusmiddelforskning blev etableret, har forskere fulgt udviklingen og undersøgt narkotikapolitikens effekter.

AF **ESBEN HOUBORG** OG **VIBEKE A. FRANK**

I Center for Rusmiddelforskning (CRF) forskning af narkotikapolitik skelner vi mellem fire forskellige politikområder: kontrolpolitik, forebyggelsespolitik, behandlingspolitik og skadesreduktionspolitik. Dertil kommer, at når man vil undersøge, sammenligne eller beskrive udviklingen i – og effekterne af – narkotikapolitik, kan man anlægge forskellige perspektiver: undersøge forskellen og balancen mellem politikområderne, dykke ned i et enkelt politikområde eller undersøge de internationale, nationale og/eller lokale dimensioner. Alle tre perspektiver kan undersøges enten ved at fokusere på udformningen af politikken eller på, hvordan politikken praktiseres i lokale og nationale institutioner og kontekster.

Den narkotikapolitiske forskning på CRF har fra starten fokuseret på udformningen af narkotikapolitikken, især kontrolpolitikken, og på at sætte den danske politik i et internationalt perspektiv. Således blev der i 1990'erne gennemført en række undersøgelser, som handlede om de strafferetslige aspekter ved narkotikapolitikken i Danmark (1) og om balancen mellem de forskellige politikområder, ofte kaldet balancen mellem kontrol og velfærd i narkotikapolitikken (2). Der var også undersøgelser, som sammenlignede dansk kontrolpolitik med kontrolpolitik-

ken i de andre nordiske lande (5), samt undersøgelser, der fokuserede på de internationale indflydelser på dansk narkotikapolitik (6, 7). Især studier af balancen mellem kontrol og velfærd har været et fortsat fokus for forskere på CRF. Ved at følge denne balance har forskerne vist, hvordan kontrolpolitikken fortsat bliver prioriteret højere end de andre områder (3, 4).

## **Historiske perspektiver**

Forskningen i narkotikapolitik ved CRF har både haft et historisk perspektiv og et aktuelt perspektiv. Den historiske forskning har bl.a. beskrevet udviklingen fra dengang, da læger og myndigheder i 1880'erne begyndte at bekymre sig for 'kronisk morfinitisme', og frem til nutidens bekymringer for fx unges stofbrug (8). Forskningen har også fokuseret på bestemte perioder (9, 10, 11, 12) og bestemte politikområder (13, 14, 15, 16). Det drejer sig for eksempel om tilblivelsen af 'Lov om euforiserende stoffer' og indførelsen af § 191 i straffeloven samt spørgsmålet om, hvorvidt cannabis skal legaliseres (9, 17). Senest har indførelsen af en nultolerancepolitik i 2004 også været genstand for undersøgelser (3, 4, 18). Det sidste har både handlet om de politiske processer (18) og om implementeringen af lovgivningen og dens konsekvenser (19, 20, 35, 36, 37). Denne forskning viser fx, at flere stofbrugere bliver anset som



kriminelle i lovens øjne – det gælder især socialt marginaliserede unge (mænd) – og at muligheden for at fritage socialt udsatte stofafhængige fra at få bøder ikke udnyttes i fuldt omfang (19).

### **Behandlingspolitik**

I forhold til behandlingspolitik har CRF undersøgt tilblivelsen og udviklingen af det moderne stofbrugsbehandlingssystem siden 1960'erne (21), metadonbehandlingens lange og omskiftelige historie i Danmark (13, 14) og hashbehandlingens tilblivelse (41). Forskningen har også fokuseret på, hvordan administrative reformer har påvirket organiseringen af stofbrugsbehandling (24), herunder hvordan strukturreformen i 2007 har påvirket rusmiddelbehandlingen i Danmark (25, 26). Et særligt tema i relation til behandling, som har været en vigtig del af CRF's forskning, handler om stofbehandling i fængsler og de muligheder og dilemmaer, der er forbundet dermed (22, 23).

### **Skadesreduktion og brugernes perspektiver**

Skadesreduktion har også været gjort til genstand for forskning, herunder undersøgelser af gadesygepleje (42), herberg (38), væresteder (39), substitutionsbehandling med heroin (29) og indførelsen af stofindtagelsesrum (27, 28). Undersøgelser af stofindtagelsesrum er et eksempel på, at forskningen i narkotikapolitik ved CRF både undersøger udformningen af national narkotikapolitik og lokale narkotikapolitikker (27). Eksemplet med stofindtagelsesrum viser, at det er vigtigt at have det lokale perspektiv med, fordi narkotikapolitik ofte udvikles nedefra, og fordi det er på lokalt plan, at narkotikapolitikens virkninger mærkes.

En gruppe, for hvem narkotikapolitikken har stor betydning, er naturligvis stofbrugere. I CRF's forskning spiller brugerperspektiver en vigtig rolle, fx når det drejer sig om indretningen af stofbrugsbehandling eller politiets indsats over for narkotikakriminalitet (18, 40). Som en del af fokus på brugerperspektiver har CRF også inte-

resseret sig for brugerinddragelse (32, 33, 34) og brugeres rolle i forbindelse med udformning og implementering af narkotikapolitikken (29).

### **Fremtiden**

Forskning i narkotikapolitik er relevant, fordi den måde, vi som samfund vælger at behandle illegale stoffer og de mennesker, der bruger dem, på, kan have store folkesundhedsmæssige, retspolitiske og økonomiske konsekvenser. Internationalt ser narkotikapolitikken ud til at være under forandring. Den internationale narkotikapolitik har i de senere år bevæget sig mere i retning af at sætte folkesundhed og menneskerettigheder højere på dagsordenen. Der foregår i nogle lande forandringer af kontrolpolitikken, fx med afkriminalisering eller legalisering af cannabis eller formulering af skadesreduktion som det grundlæggende princip for narkotikapolitikken. I andre lande går forandringerne dog i retning af en mere repressiv kontrolpolitik.

Der er således fortsat behov for fokus på og forskning i narkotikapolitik, dens udvikling og effekter/konsekvenser for at udvikle den vidensbase, som kan hjælpe samfundet med at træffe informerede og konstruktive beslutninger.

### **Referencer**

- (1) Jepsen, J. (2008). Danish drug control policy 1945-2007. I Asmussen, V., Bjerger, B. & Houborg, E. (red) Drug Policy. History, Theory and Consequences. Aarhus: Aarhus University Press. s. 151-180.
- (2) Laursen, L. & Jepsen, J. (2002). Danish Drug Policy - An Ambivalent Balance Between Repression and Welfare. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 582(20): s. 20-36.
- (3) Asmussen, V. & Jepsen, J. (2007). Dansk narkotikakontrolpolitik – aktuelt og historisk. I Pedersen J.S. (red.), Ret og samfund 2007, København: Frydenlund, s. 109-135.
- (4) Frank, V.A. (2008). Danish Drug Policy – Shifting from liberalism to repression. Drugs and Alcohol Today, 8, 26-33.

- (5) Jepsen, J. (1992). Drugs and social control in Scandinavia. I Traver, H. & Gaylord, M. (red), *Drugs, Law and the State*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- (6) Jepsen, J. (1993). Hvor kommer narkotikapolitikken fra? Om international spredning af kontrolmodeller. I Skretting, A., Rosenqvist, P. and Jepsen, J. (red), *Narkotikapolitik i et internationalt perspektiv*. NAD Publication no. 24, Nordic Council for Alcohol and Drug Research: Helsinki, s. 111-119.
- (7) Jepsen, J. (2001). Internationale indflydelser på dansk narkotikapolitik - solidaritet ctr. responsiv ret. I Henriksen, C., Storgaard, A. & Vedsted-Hansen, J. (red) *Lovens liv, København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag*, s. 235-256.
- (8) Houborg, E. (2014). Construction and handling of drug problems in Denmark from the 1870s to the 1980s. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, 31(5-6): 527-550.
- (9) Storgaard, L.L. (2000). Konstruktionen af dansk narkotikakontrolpolitik siden 1965. København: Jurist- og økonomiforbundets Forlag.
- (10) Houborg, E. (2011). Kriminalisering af narkotika - den politiske og samfundsmæssige baggrund for kriminaliseringsprocesser i perioden 1950-2004, I Frank, V.A. & Dahl, H.V. (red.), *Kriminalitet og illegale rusmidler*. Aarhus: Aarhus University Press, s. 119-144
- (11) Houborg, E. (2010). Control and Welfare in Danish Drug Policy. *Journal of Drug Issues*, 40(4): 783-804.
- (12) Houborg, E. & Bjerger, B. (2011). Drug Policy, Control and Welfare. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 118(1): 16-23.
- (13) Houborg, E. (2013). Kampen om metadon i 1970'ernes Danmark. *Bibliotek for Læger*, 205(1): 4-36.
- (14) Houborg, E. (2013). Methadone, a contested substance: Danish methadone policy in the 1970s. *International Journal of Drug Policy*, 24: 73-80.
- (15) Frank, V.A., Bjerger, B. & Houborg, E. (2013). Shifts in opioid substitution treatment policy in Denmark from 2000-2011. *Substance Use & Misuse*, 48: 997-1009.
- (16) Frank, V.A. & Bjerger, B. (2011). Empowerment in drug treatment: dilemmas in implementing policy in welfare institutions. *Social Science & Medicine*, 73: 201-208.
- (17) Houborg, E. & Vammen, K.S. (2012). Hashbekymringer 1965-1969. I Dahl, H. & Frank, V.A., (red) *Cannabis: Forbrug, interventioner og marked i Danmark*. Aarhus: Aarhus University Press, s. 23-49.
- (18) Frantzen, E. (2002). Drug Enforcement in Copenhagen: Negotiating Space, in Houborg, E. & Tøgerstedt, C. (red), *Regulating Drugs - Between Users, the Police and Social Workers*. Nordic Council for Alcohol and Drug Research: Helsinki, s. 75-84.
- (19) Houborg, E. & Pedersen, M.M. (2013). Håndhævelse af narkotikalovgivningen vedr. besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug efter 2004. København: Justitsministeriet.
- (20) Houborg, E., Kammersgaard, T. & Pedersen, M.M. (2016). Drug policing in four Danish police districts. *Police Practice and Research*, vol. 17, no. 4: 329-340.
- (21) Houborg, E. (2006). Stofmisbrug, metadon, subjektivitet. Historiske og aktuelle fremstillinger af stofmisbrug. København: Sociologisk Institut.
- (22) Frank, V.A. & Kolind, T. (2008). Dilemmas experienced in prison-based cannabis treatment – Drug policy in Danish Prisons. I Frank, V.A, Houborg, E. & Bjerger, B. (red), *Drug Policy. History, Theory and Consequences*. Aarhus: Aarhus University Press, s. 61-86.
- (23) Kolind, T., Frank, V.A. & Dahl, H.V. (2010). Drug treatment or alleviating the negative consequences of imprisonment? A critical view of prison-based drug treatment in Denmark. *International Journal of Drug Policy*, 21: 43-48.
- (24) Laursen, L. & Storgaard, A. (2001). Treatment of addiction: The individual caught between public welfare and private capitalism. *Contemporary Drug Problems*, 28: 277-306.

- (25) Bjerger, B. (2008). The re-organisation of drug treatment in Denmark – A welfare reform as policy. I Frank, V.A., Bjerger, B. & Houborg, E. (red.) *Drug Policy. History, Theory and Consequences*. Aarhus: Aarhus University Press, s. 209-180.
- (26) Bjerger, B. (2009). Mellem vision og praksis: Struktur-reformen, rusmiddelbureaukrati og New Public Management. København: Sociologisk Institut.
- (27) Houborg, E. & Frank, V.A. (2014). Drug consumption rooms and the role of governance and politics in policy processes. *International Journal of Drug Policy*, vol. 25, no. 5: 972-977.
- (28) Houborg, E., Frank, V.A. & Bjerger, B. (2014). From zero-tolerance to non-enforcement: Creating a new space for drug policing in Copenhagen, Denmark. *Contemporary Drug Problems*, 41: 261-291.
- (29) Houborg, E. (2012). The Political Pharmacology of Methadone and Heroin in Danish Drug Policy. *Contemporary Drug Problems*, 39: 155-192.
- (30) Houborg, E., Thom, B., Beccaria, F., Eisenbach-Stangl, L., Herring, R., Moskalewicz, J. & Welbell, M. (2016). The role of stakeholders in addictions policy and intervention. I Hellman, M., Berridge, V., Duke, K. & Mold, A. (red.), *Concepts of Addictive Substances and Behaviours across Time and Place*, Oxford: Oxford University Press, s 87-106.
- (31) Frank, V.A., Bjerger, B. & Houborg, E. (2013). Shifts in opioid substitution treatment policy in Denmark from 2000-2011. *Substance use and misuse*, 48, 997-1009.
- (32) Anker, J., Asmussen, V., Kouvonon, P. & Tops, D (red) (2006). *Drug Users and Spaces for Legitimate Action*. Helsinki: NAD.
- (33) Asmussen, V. (2003). User participation: possibilities and limitations on Danish social services directed towards drug users. I Houborg, E. & Tigerstedt, C. (red.), *Regulating Drugs - Between Users, the Police and Social Workers*, Helsinki: NAD, s 11-32.
- (34) Asmussen, V. & Jöhncke, S. (red.) (2004). *Brugerperspektiver. Fra stofmisbrug til socialpolitik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- (35) Møller, K. (2008). Regulating cannabis markets in Copenhagen. I Frank, V.A., Houborg, E. & Bjerger, B. (eds.). *Drug Policy. History, Theory and Consequences*. Aarhus: Aarhus University Press, s. 123-146.
- (36) Møller, K. (2009). Police crackdown on Christiania in Copenhagen. *Crime, Law and Social Change*, 52, 337-345.
- (37) Møller, K. (2011). Kontrolregimer og narkotikapolitik: Hvordan balanceres borgernes velbefindende og selvbestemmelse? I Frank, V.A. & Dahl, H.V. (red.), *Kriminalitet og illegale rusmidler*, Aarhus: Aarhus University Press, s 145-168.
- (38) Siiger, C. (2008). Caught in-between: Dilemma management at a hostel for the homeless. I Frank, V.A., Houborg, E. & Bjerger, B. (red.), *Drug Policy. History, Theory and Consequences*. Aarhus: Aarhus University Press, s. 37-59.
- (39) Grytnes, R. (2004). Hygge med hensigt: Væresteder for stofbrugere. I Asmussen V. & Jöhncke, S. (red.), *Brugerperspektiver. Fra stofmisbrug til socialpolitik?* Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, s. 147-168.
- (40) Frantzen, E. (2005). *Narkojakt på gateplan. Om politikontrol av narkotika på Vesterbro*. København: Københavns Universitet.
- (41) Kronbæk (2012). *Cannabisbehandling i Danmark. Opkomst og udvikling*. I Dahl, H.V. & Frank, V.A. (red.), *Cannabis, forbrug, interventioner og marked i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, s. 175-198.
- (42) Siiger, C. (2004). På brugernes præmisser? Mødet mellem gadesygeplejersker og hjemløsemisbrugere. I Asmussen, V. & Jöhncke, S. (red.) *Brugerperspektiver. Fra stofmisbrug til socialpolitik*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, s. 122-146.

